

제1주제

농촌정책의 동향과 청양군의 대응전략

송 미 령 · 성 주 인
(한국농촌경제연구원)

농촌정책의 동향과 청양군의 대응전략

1. 왜 농촌정책인가

- 국가정책 차원에서 농촌의 개발은 꾸준히 제기되어 온 과제임. 그러나 농촌개발의 의미나 의의는 농촌을 둘러싼 여건 변화에 따라 바뀌어왔음
- 우선 농업, 농촌, 농민을 강조하던 시대의 농촌개발은 농업개발과 동의어로 사용되었음. 또한 도시화에 따른 농촌지역의 상대적 낙후성이 강조되면서 농촌개발은 농촌지역의 부족한 SOC 정비와 같은 의미로 사용되었음
- 그러나 최근에는 이러한 농촌개발에 대한 기존 개념에 대한 비판과 함께 농촌지역의 자원과 주민의 참여에 기초한 나아가 전 국민에게 열린 통합적 농촌개발, 지역경영 등의 중요성이 제기되고 있음. 최근 농촌 주민만이 아니라 도시민 등까지 포괄하는 복합생활공간으로서 농어촌을 개발해야 한다는 논의가 활발해진 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있음
- 공간정책이자 지역정책으로서 농촌정책의 의미가 중요해지고 있다는 것은 지자체에는 새로운 도전이자 기회가 됨. 특히 지역 활성화를 놓고 지방 간 무한경쟁에 돌입한 현 상황에서 지역의 장래에 대한 긴 안목의 전략이 없이는 농촌이 침체 일로를 벗어나기는 어려움.
- 이러한 측면에서 이 글에서 검토하고자 하는 바는 이 시대 우리 농촌개발의 비전은 무엇이며 그에 걸맞은 정책은 어떻게 체계화 되는 것이 적합한가 하는 것임

- 이를 위해 글의 구성은 다음과 같이 하였음. 우선 제2장에서는 농촌개발에 관한 기존의 논의를 간략히 살펴보고 농촌지역의 고유한 개성과 자원에 기초한 농촌개발의 비전을 제시함. 그리고 이러한 관점에서 제3장에서는 우리나라의 농촌개발정책 현황을 간략히 평가한 후, 제4장에서 농촌개발정책의 여건을 살펴봄. 그리고 제5장에서는 청양군 농촌발전의 여건을 진단하고 전체적인 방향을 제시한 후 제6장에서 결론을 제시함

II. 농촌개발의 의미와 새로운 도전

1. 농촌의 범위와 위상

- 전통적으로 농촌은 자연, 사회, 문화, 경제적으로 도시와 대비되는 공간 내지 지역사회로 이해되어 왔음. 즉 도시는 인구밀도가 높고 농촌은 낮으며, 도시가 주로 2·3차 산업 활동을 경제적 기반으로 하는 반면에 농촌은 1차 산업을 경제기반으로 한다는 것임
- 이러한 전통적 개념에서는 ‘농촌지역은 곧 농업지역’으로 인식되었으며, 농촌의 기능은 식량생산과 원료공급처, 도시 공산품의 소비시장으로 규정되고, 농업의 비중이 급락한 산업사회에서 농촌이란 낙후한 공간 혹은 나머지 공간으로까지 인식되었음
- 한편 우리나라에서는 흔히 행정구역을 기준으로 시부(市部) = 도시, 군부(郡部) = 농촌 또는 동부(洞部) = 도시, 읍·면부(邑·面部) = 농촌으로 구분하고 있음. 이는 단위지역 내의 인구수에 따라 도시와 농촌을 구분하는 것임
- 다른 한편 제도적인 차원에서 농촌지역은 국토공간에서 용도지역상 도시지역을 제외하고 남은 ‘나머지 지역(비도시지역)’의 개념으로 파악되기도 함
- 그러나 오늘날 농촌은 단순한 농업생산공간이 아니라 전 국민의 생활공간으로서 그리고 농업 이외의 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간으로서, 환경 및 경관과 휴식 및 레크레이션 공간으로서 그 중요성이 부각되고 있음
- 또한 농촌은 이와 같은 고유한 기능을 지님과 동시에, 도시의 ‘나머지’나 주변이 아니라 도시와의 적극적인 교류를 통한 공생을 추구함

2. 농촌 그리고 농촌개발의 비전

- 위에서 언급한 바와 같이 농촌은 전 국민에게 열려 있는 생활공

간이자, 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간이며, 아름다운 환경과 경관을 보전하고 여가와 휴식이 이루어지는 자연공간의 기능이 중첩되어 있는 곳임. 그리고 이러한 중첩적 기능을 효과적으로 달성하기 위해 정책의 영역과 방향, 수단이 설정돼야 함

1) 생활공간으로서의 농촌

- 농촌에 거주하는 모든 국민의 생활에 필요한 공공서비스(의료, 교육, 복지, 문화 등)와 사회간접자본(주택, 도로, 상하수도, 교통, 정보, 통신)이 최소한으로는 공급되어야 함
- 특히 국민최저한(national minimum)의 관점에서 전 국민이 국토 어디에 살든 최소한 누리고 살 수 있는 생활여건을 마련하는 것이 공공부문의 역할임
- 이러한 공공서비스와 사회간접자본을 공급하는 농촌개발정책이 필요함. 생활공간으로서 농촌지역의 상대적 낙후성을 극복할 수 있는 지속적인 정책집행과 획기적인 재정지출이 요구됨

2) 산업공간으로서의 농촌

- 농업은 농촌지역의 가장 중요한 기반산업임. GNP에서 차지하는 농업의 비중은 이미 5%수준으로 낮아졌지만, 농촌지역에서 농업이 차지하는 비중은 여전히 절대적임
- 따라서 농업개발은 여전히 중요함. 다만, 농업개발의 목적을 지금까지와 같이 규모화를 통한 생산성 향상에 두는 것은 재검토될 필요가 있음
- 특히 통합적 농촌개발을 위해서는 일정 규모 이상의 인구유지가 필요하고, 농촌에 대한 국민의 요구가 값싼 식량의 제공에서 다면적 기능으로 전환되는 추세이므로 농업개발의 방향도 환경친화적인 고품질 농산물 생산으로 바뀌어야 함

- 한편 농업이 농촌지역에 중요한 산업인 것은 사실이지만 농촌지역의 유일한 산업은 아니고 그래서도 안 됨. 이미 여러 농촌지역에서 비농업 경제활동의 종사자가 농업종사자를 훨씬 능가하고 있으며, 농촌 지역사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화되어야 함
- 경제활동의 다각화는 비단 농민의 경제활동 다각화뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화되어야 한다는 것을 의미함. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해 농산물의 가공 및 마케팅, 연관산업 및 새로운 기업 창출, 향토문화산업과 농촌관광의 활성화 등이 중요함
- 이를 위해서는 기존 농업정책의 방향 전환 및 농촌지역의 경제활동의 다각화를 촉진하기 위한 새로운 농촌개발 정책수단의 도입이 필요함

3) 자연공간으로서의 농촌

- 농촌에 대한 국민적 인식과 요구가 변화하면서 자연공간으로서 농촌의 중요성이 점차 증대되고 있음. 즉, 농촌이 단순한 생산공간이 아니라 아름다운 환경과 경관을 보전하는 의미 있는 공간으로서 그리고 전 국민의 여가와 휴식공간으로서 주목받고 있는 것이 세계적 추세임
- 그러나 그간 우리 농촌의 환경 및 경관은 이른바 개발의 미명 아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것은 매우 긴급한 과제임
- 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 비단 자연환경뿐 아니라, 야생동식물 보호, 유형·무형의 전통적 문화유산(전통 건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등), 그 지역의 개성 등이 포함되어야 하며, 이것이 결국 농촌의 경제활동 다각화에도 밀접한 관련을 갖어야 함

4) 주민의 역량을 키우는 농촌개발

- 현재 우리 농촌의 경우 그 역량이 매우 미약한 게 사실임. 따라서 농촌개발정책을 이른바 상향식(bottom-up)으로 전면 개편하는 데는 한계가 있음
- 그럼에도 불구하고 농촌개발정책이 결과뿐 아니라 과정으로서도 그 위상을 높여가기 위해서는 농촌개발은 기본적으로 상향식으로 추진되어야 하며 장기적 관점에서 지방과 주민의 역량을 강화하기 위한 노력을 기울이지 않으면 안 됨
- 이를 위해서는 각종 교육 및 훈련기회를 더욱 확대해야 할 뿐 아니라, 지방과 주민 스스로 자신의 문제를 찾아내고 그 해결책을 고민할 수 있는 새로운 정책프로그램이 적극적으로 개발되어야 함

III. 농촌개발정책의 동향

1. 기존의 농촌개발사업

- 정책은 사업을 통해 구체화됨. 기존의 우리나라 농촌개발사업은 중앙정부 10개 부처가 약 40여 개의 사업을 중심으로 추진하여 왔음. 대강의 특징을 나열하면 다음과 같음
- 첫째, 개개 사업마다 그 근거 법을 바탕으로 추진하고 있음
- 둘째, 개별 사업이 적용되는 공간 범위는 마을, 마을권, 읍·면, 시·군 일부지역(대체로 3~5개 읍·면) 등으로 다양함
- 셋째, 사업 내용은 표면적으로는 다양하게 나타나지만, 주택 및 도로정비나 공공시설 공급 등과 같이 농촌의 부족한 SOC를 보충하는 하드웨어 정비가 주를 이루었음. 굳이 그 내용을 구분하자면, 일반 농촌의 정주기반 확충, 낙후 농촌의 정주기반 확충, 도농 교류 등 소득기반 조성 등으로 큰 구분이 가능함
- 넷째, 사업 추진 절차와 방식에서는 법률 등으로 사업대상지가 먼저 지정된 상태에서 추진하는 방식과 시·군 등이 작성한 사업계획서 등을 토대로 공모 형태로 추진하는 방식으로 양분할 수 있음
- 또 다른 한편으로, 사업을 위한 계획의 수준이 기본계획인가 아니면 물량계획인가로도 구분이 가능함. 이 이외에도 여러 가지 각도로 농촌개발사업을 분류해 볼 수 있을 것임

<표 1> 농촌 지역개발사업 현황

시·군	도시 기본계획/관리계획					
	농업농촌발전계획					
			지역특화발전특구계획	집경지역종합계획	농지이용계획	
읍·면				정주권개발계획		
				오지·도서종합개발계획		
				소도읍육성계획		
마을	문화마을조성사업	자연생태우수마을	녹색농촌체험마을	농촌마을종합개발		
	농어촌주거환경개선사업		전통테마마을	산촌종합개발사업		
			어촌체험마을	어촌종합개발사업		
			어촌마을가꾸기			
			정보화시범마을			
단·위·시·선	농어촌도로경비	아름다운마을숲 조성사업	청소년수련마을 지원사업		농촌용수개발	미곡종합처리장 설치운영
	소하천경비				경지정리	가축계열화사업/한우사업
	상수도/하수도 사업				배수개선	농산물표준규격화
	폐기물종합처리시설				수리시설개보수	농산물산지유통기반확충
	무엇목육실화장실개선				기계화정작로확포장	농산물유통시설지원
	오지교통지원사업				방조제개보수	농기계구입지원
	농어촌다목적장정 조성				밭기반경비	농업종합자금
	생활환경 개선	자연환경보전	도농교류확대	지역종합개발	생산기반/경비	소득기반/지원

자료: 조원망(2004).

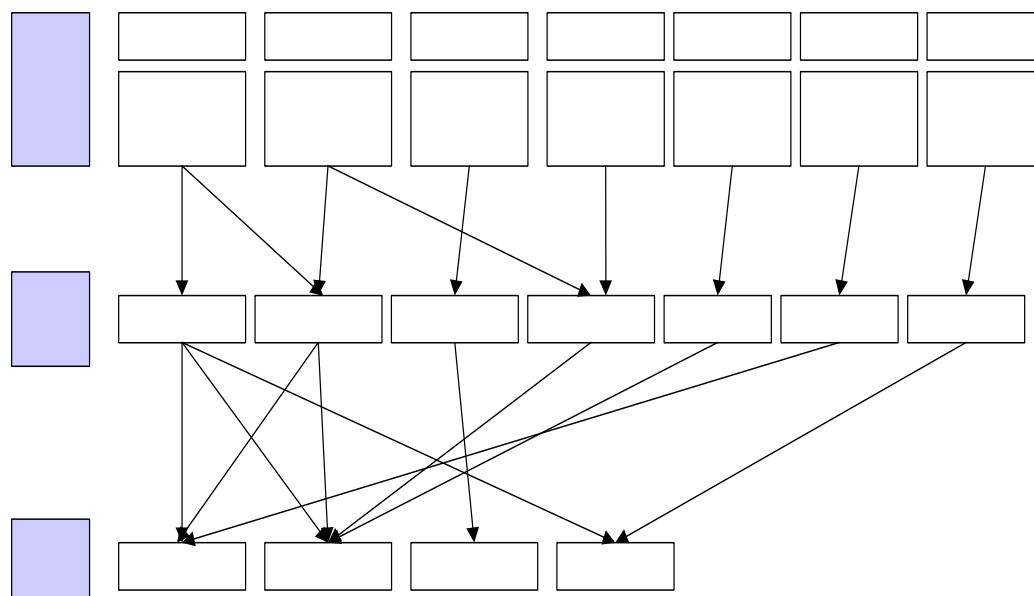
<표 2> 군특회계 농촌 지역개발사업 개요

사업명	부처	근거법	계획수립	사업대상 범위	주 사업 내용	비고
점점지역지원	행자부	점점지역지원법(2000)	□	-15개 점점 시·군·98개 읍·면·동	정주기반 확충	
도서종합개발	※	도서개발촉진법(1986)	△ (사업용역 계획)	-53개 도서면 (410개 도서)	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -면당 5억원
오지종합개발	※	오지개발촉진법(1988)	△ (사업용역 계획)	-309개 오지면	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -마을별 소액 분산 투자
소도읍육성	※	지방소도읍육성 지원법(2001)	◎	-194개 읍(면)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	제한적 공모방식
농촌마을종합 개발	농림부	농어촌정비법 하위질서법(2004)	◎	-정주권면의 마을권역(3- 5개 행정리)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	공모방식
정주기반확충	※	농어촌정비법	□	-75개 정주권면	정주기반 확충	-마을별 소액 분산 투자
전원마을조성	※	농어촌정비법	△ (시설계획)	-정주권면 중심 마을(면소재지)	택지조성 및 정주기반 확충	신마을조성 및 기존마을 재정비형
농촌농촌체험 마을	※	농업농촌기본법 농어촌정비법	□	-마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	공모방식
산촌종합개발	산림청	산림기본법 임업및산촌진흥 촉진에관한법률	△ (시설계획)	-193개 산촌마을	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -사전설계비 포함
어촌정비관광 마을조성	해수부	농어촌정비법 해양수산발전기 본법	□	-연안 시·군 60 개의 1개 마을	도농교류사업	-제한적 공모방식 -어촌계 지원 및 자부담 5%
어촌종합개발	※	농어촌정비법 농어촌구조개선 특별회계법	□	-180개 권역 (120개 어촌계)	정주기반 확충 및 지역 특화사업 활성화	
농촌진흥대마 마을	농진청	농업농촌기본법 농촌진흥법	□	-(157개) 마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	-공모방식 -추진 과정 독특성 (생활지도사)
개발촉진지구 지원	건설부	지역균형개발및 지방중소기업육 성에관한법률(1994)	□	-72개 시·군 (2-3개 면에 전 치는 벨트 중심)	정주기반 확충 (도로건설 위주)	-시·군의 지구지정 및 개발계획 승인신청 -미개육치 지조 및 예산 부족으로 사업 지연

자료: 송미령·박주영(2004).

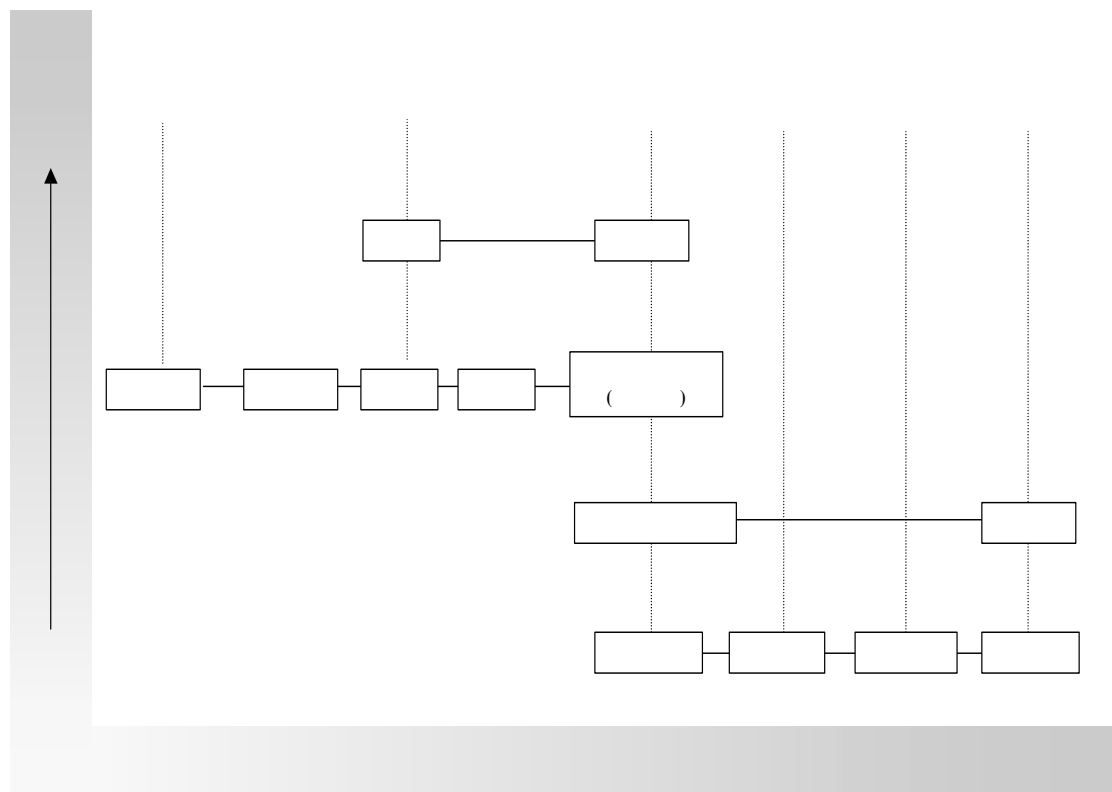
- 이와 같은 기존의 농촌개발사업에 대해서는 다양한 각도에서 평가가 있었음. 절대적 낙후의 시대에는 하드웨어적 정비가 불가피한 선택이었던 만큼 농촌개발사업이 농촌의 낙후한 물리적 기반 구축을 하는데 상당 부분 기여했다는 점을 부인할 수 없음에도 불구하고, 물리적 기반을 닦는 일에만 지나치게 치중하여 왔다는 것이 가장 보편적 평가임

- 그밖에 몇 가지 부정적 평가를 종합해보면 첫째, 사업간 중복성이 존재한다는 점임. 여러 부처에서 경쟁적으로 농촌개발사업을 추진함으로써 성격상 비슷한 사업들이 중복되는 경향이 있음. 가령, 정주권개발사업과 오지개발사업은 사업의 추진 체계나 내용에 있어 큰 차이가 없음에도 불구하고 농림부와 행자부의 역할 분담을 위한 편의에 의하여 정주권면과 오지면을 분할하고 있을 뿐임
- 둘째, 현장에서의 비효율성이 발생하고 있음. 사업 추진 계통이 다기화되어 있어 시·군 단위에서 종합화·체계화되지 못하는 측면이 있기 때문임



[그림 1] 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시

- 셋째, 농촌 정주체계 및 부처 간 기능과 무관한 공간(정책대상지역) 분할 체계를 형성하고 있음. 국토 속의 농촌의 위상과 역할 및 농촌의 정주체계, 생활권, 경제권 등을 고려치 않고 편의적으로 공간을 구분하거나, 큰 타당성이 없음에도 불구하고 오지면·정주권면을 구분하거나, 혹은 농촌·산촌·어촌 구분이 혼재되어 있음. 이는 부처별 미션과 기능에도 부응하지 않는 업무를 추진하게 할 가능성이 높음



[그림 2] 공간범위에 따른 농촌 지역개발사업의 분포

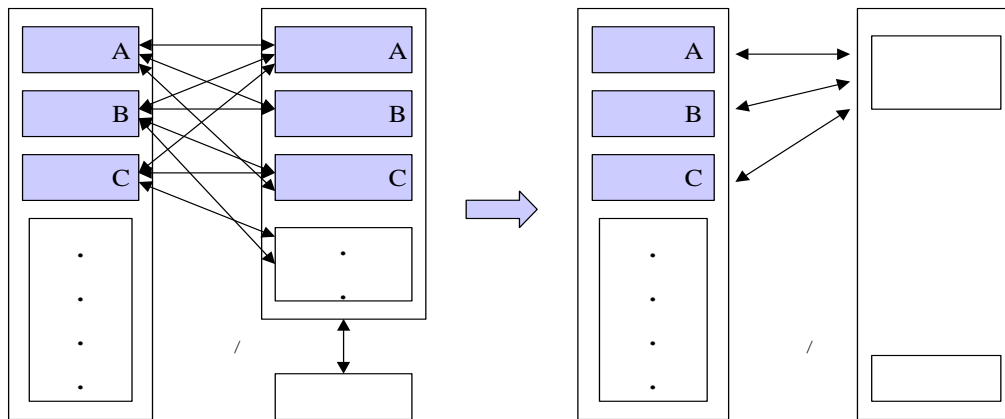
- 넷째, 사업 내용의 시의성 및 차별성이 미약함. 사업 목적과 내용 측면에서 급변하는 시대적 수요와 지방의 현장 수요를 고려하지 않은 채 추진되는 사업이 많음. 이미 10여 년 전의 상황에 맞추어 디자인되어 시행되는 사업인 만큼 어쩌면 당연한 일인지도 모름
- 이와 더불어 농촌의 지역개발사업이 지역혁신을 달성할 수 있는 요소들을 자극하는 역할을 하였는가라는 관점에서도 짚어볼 수 있을 것임. 우선, 기존의 농촌개발사업은 공간적, 기능적으로 시·군 전체 나아가 농촌 전체의 혁신을 모색하는 등과 같이 지역이 자율적, 탄력적으로 체질에 맞는 통합적 지역개발을 추진하기 어렵게 되어 있었던 것이 사실임.
- 즉, 주관하는 부처의 법률이나 지침에 따라 단위사업별로 사업을 추진하다보니 지역의 자율성이나 사업의 탄력성을 충분히 보장하지 못하였음

- 둘째, 농촌의 토지, 경관, 어메니티 등 ‘보전’에 초점을 둔 사업이 절대적으로 부족함. 농촌에 부족한 SOC를 공급하는 데 사업의 주 목적이 있었기 때문에 특정 농촌에 있어 지역 자원의 가치를 인식, 발굴하고 가꾸는 토대로서의 지원은 절대적으로 부족할 수밖에 없었음
- 셋째, 농촌의 인적자원 특히 주체 형성, 지역의 다양한 자원 동원을 위한 시도로서 과정적 측면을 강조하는 농촌개발사업은 거의 없었음. 이는 사업 내용과도 관련이 깊은 바, 하드웨어 물량을 중심으로 한 성과를 강조하기만 하였지 사업 과정이나 절차의 효과성을 도모할 수 있는 사업을 배려하지는 못하였던 탓임. 그러다보니, 지역의 역량, 주체의 육성을 도모할 수 있는 경로와 기회는 부족할 수밖에 없었음

2. 참여정부의 농촌개발정책

- 참여정부 들어와 지방화와 분권화가 강조되는 흐름 속에서 농촌 개발정책에도 여러 변화가 나타났음. 우선, 「지방일괄이양법」 제정 등으로 지방분권 추진에 따른 권한의 지방이양 및 책임성이 강조되었음. 도시계획 권한의 지방이양을 비롯하여 중앙정부가 추진하던 지역개발사업 중 일부가 지방이양사업으로 본격 재편되기도 하였음¹⁾
- 둘째, 균형발전특별회계라는 새로운 예산운용 시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌개발사업의 대 다수가 균특회계사업으로 이전되었음. 알려진 바와 같이 균특회계에 포함된 사업의 경우, 주어진 예산의 한도내에서 지자체가 필요한 사업을 취사선택할 수 있도록 하고 있음

1) 지방이양대상 사업은 지방사무성격(지역특화사업 등), 반복적 집행성격(여성농업인센터 운영 등), 지방재원 보전성격, 소액보조사업성격(소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)의 사업이다.



[그림 3] 군특회계사업의 예산운용 체계 변화

- 셋째, 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 「삶의질향상특별법」)」이 제정되었음
- 이를 따라 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업예산 반영을 적극적으로 하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였음
- 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제를 제도화하고자 하였음
- 넷째, 낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 자원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업²⁾을 신설하였음. 무엇보다 농촌 지

2) ○ 지역 선정

- 지표: 인구(인구변화율, 인구밀도), 산업경제(소득세할주민세), 재정(재정력지수)
- 범위: 전국 234개 지자체 중 하위 30%로 70개 시·군
- 지원 규모
 - 매년 2,000억 원의 규모의 재원을 확보하여 지원
- 지원 방안
 - 3년간 일정액 지원, 최대 3번까지만 선정 및 지원

역개발에서 지역의 자율성, 소프트한 분야에의 강조 등은 주목할 만한 변화임

- 그러나 여러 제도나 사업의 적용 과정을 들여다보면 근본적 변화라고 보기는 어렵고 농촌의 특성을 간과하고 있지는 않은지 하는 의문이 드는 대목도 없지 않음. 우선, 급격한 지방화 추세에도 불구하고 정작 지방화를 받아 들일만큼 지방의 수용태세는 아직 확립되어 있지 못함
- 또한, 군특회계사업 운용의 경우, 예산총액한도 내에서 지방이 사업을 선택하는 체계 하에서는 예산 규모가 작다거나 효율성이 떨어지는 사업 혹은 공무원 입장에서 많은 역할을 해야 하지만 생색이 나지 않는 사업은 인기 없는 사업으로 전락될 것이라 짐작됨. 문제는 대부분의 농촌개발사업이 이러한 특성을 지니고 있다는 것임. 따라서 장기적으로는 농촌개발사업 예산 축소 가능성이 없지 않음
- 셋째, 「삶의질향상특별법」의 경우 역시, 중앙정부에서 기본계획을 수립한 후 그에 따라 시·군에서 계획을 수립하는 하향식 구조로 되어 있고, 계획을 수립한다 하여도 행재정적 구속력을 보장할 수 없어 목적인 바를 달성하기 어렵게 되어 있음
- 한편 신활력사업은 기존 낙후지역 사업과의 차별성과 연계성이 모호할 뿐만 아니라 「삶의질향상특별법」 등을 통해 지역개발사업의 체계적 정비를 도모하고자 하는 상황에서 또 하나의 사업을 탄생시켜 농촌개발사업의 체계적 정비를 방해하고 있는 듯한 인상마저 주고 있음. 결정적으로 그 자체의 추진체계가 명확히 정립되지 못한 채 기존 사업과의 차별성을 강조할 뿐임

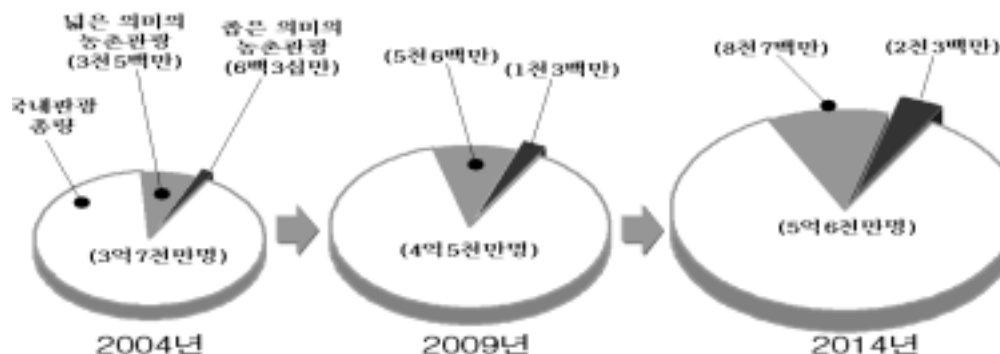
-
- 낙후도를 감안하여 차등 지원
 - 선정된 지자체에서는 지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System) 구축후 중장기 지역발전계획과 연차별 계획을 수립하고, 계획에 따라 내생적 발전이 이루어지도록 사업 집행
 - 낙후지역 졸업제도를 도입, 조기 졸업지역에 인센티브 부여
 - 3년마다 평가하여 대상지역을 단계적으로 축소

- 넷째, 낙후지역의 자립적 지방발전을 위해 도입된 신활력사업의 경우, 지방에서는 아직도 하드웨어사업, 소프트웨어사업의 영역구분과 예산사용에 대해 혼란을 가지고 있을 뿐만 아니라 사업을 총괄하는 부서, 집행부서간 유기적 협조체제의 혼란 등의 문제를 안고 있음

IV. 향후의 농촌정책 여건 전망

1. 도시민의 농촌 지향 수요 증대

- 농촌이 지니는 어메니티 가치를 높이 평가하는 도시민들이 점점 늘어나고 있음. 그리고 농촌 공간이 제공하는 각종 편익을 향유하고자 하는 시장 수요도 높아가고 있음
- 이러한 도시민의 전원지향 수요는 체재형 수요와 정주형 수요로 구분할 수 있음. 체재형 수요란 소위 '5도2촌'형태로 사는 곳은 도시이지만 주 1~2일 정도는 농촌에 머무는 거주 형태임. 그리고 정주형 수요는 소위 '5촌2도'형태로 사는 곳이 농촌이고 주 1~2일 정도 도시에 머무는 거주 형태임
- 도시민의 농촌 체재형 수요의 증대는 농촌관광 수요를 통해 파악할 수 있음. 한국농촌경제연구원의 2005년도 전망에 따르면 전체 관광부문에서 좁은 의미의 마을 단위 농촌관광 수요 비중은 1.7%에서 4.2%(2014년)로, 넓은 의미의 농촌관광 수요 비중은 9.4%에서 15.7%(2014년)로 그 몫이 점차 커질 것이라 예측되고 있음(송미령·성주인, 2005)

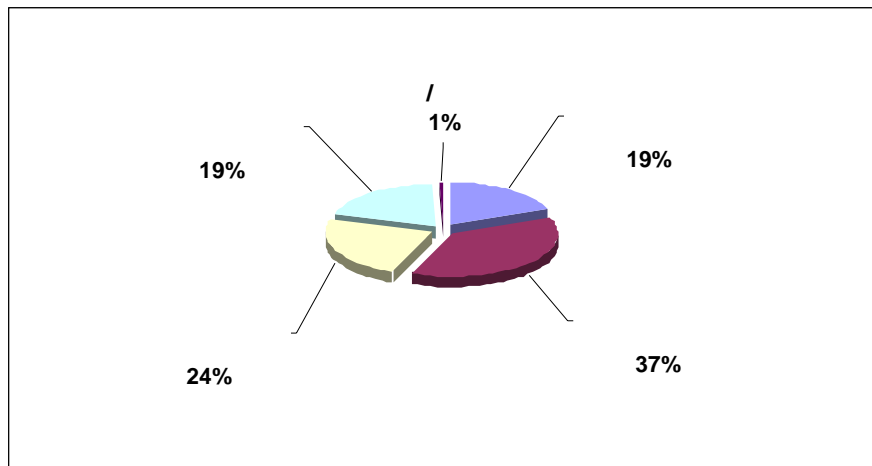


자료: 송미령·성주인(2005)

[그림 6] 농촌관광 수요 변화 전망

- 단지 체험 목적으로 농촌을 방문하는 데 그치지 않고 농촌으로

거주지를 옮기려는 도시민들의 정주형 수요도 높은 것으로 집계되고 있음. 도시민 3천 명을 대상으로 실시한 한국농촌경제연구원 조사에 따르면 향후 농촌에 이주할 의향이 있다는 도시민이 전체의 56.1%로 우리나라 도시민 2명 중 1명은 농촌 이주 의향이 있는 것으로 나타남

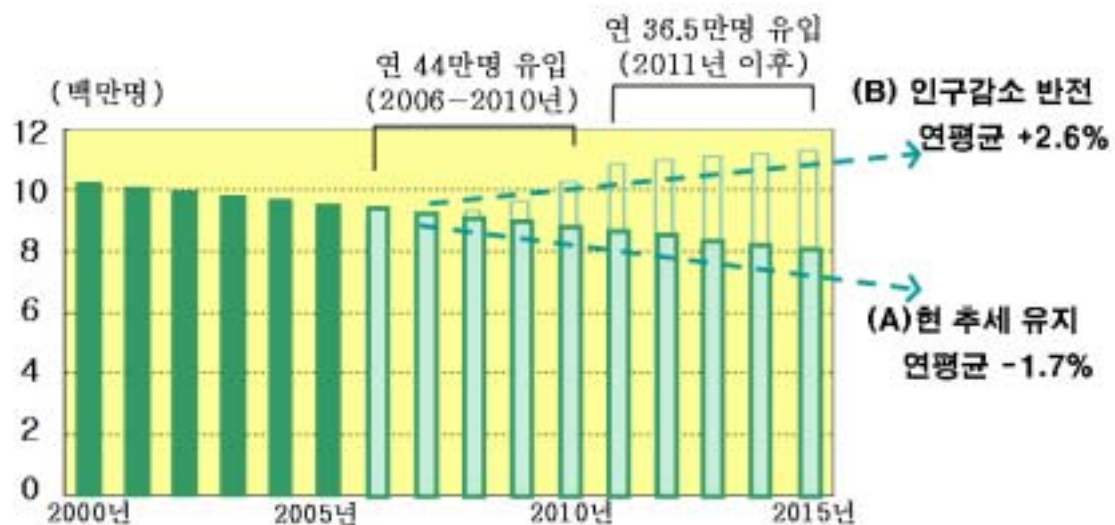


[그림 7] 도시민들의 농촌 이주 의향

- 도시민 조사 결과 농촌 이주 의향이 매우 높은데다 실제 이주 준비까지 하고 있는 비율이 약 17.4%에 달하고 있으며, 그 중에서도 향후 10년 내에 이주하고자 준비하는 응답자 비율은 약 60%에 이릅니다
- 이러한 조사 결과를 액면 그대로 받아들여 도시민 중 이 비율이 모두 농촌으로 이주한다고 가정했을 때 2015년까지 약 403만 명의 도시민이 농촌으로 유입된다는 집계가 나옴
- 이러한 집계에 따르면 2006년부터 2010년까지는 매년 약 44만1천 명, 2011년 이후에는 매년 약 36만5천 명이 농촌에 이주해오는 것임
- 그러나 농촌 이주 의향을 강하게 보이며 실제 이주 준비까지 하고 있는 도시민이라 하더라도 농촌으로 주거지 이동을 결행하는 데까지는 여러 가지 어려움이 있을 것임. 농촌으로 이주해온 인구가 다시 도시로 유출되는 경우 등을 모두 감안한다면 실제 농촌 인

구가 이와 같은 추세로 늘어나지는 않을 것이며, 앞으로의 농촌 인구 증감의 궤적은 다음 그림과 같이 가장 비관적으로 전망한 (A)의 경우와 가장 낙관적으로 전망한 (B)의 경우 사이에서 나타날 것으로 예상됨

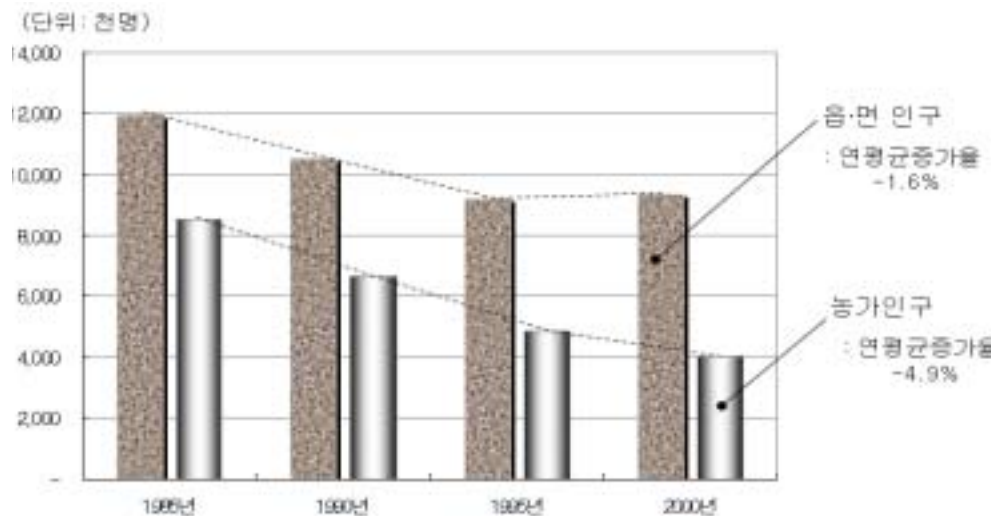
- 중요한 것은 인구 감소가 반전되는 시점이 언제가 될 것인지 하는 것이며 어떤 정책적 노력과 투입을 하는가도 관건임



[그림 8] 장래 농촌인구 추이 전망

2. 향후 농촌정책의 여건

- 농업의 어려움이 가중되고 있어 농업 종사자가 줄어들고 그 결과 농촌 인구의 유출도 계속 일어나고 있음. 그러나 농업 부문 종사자가 줄어드는 것과 같은 비율로 농촌 인구도 줄어드는 것은 아니라는 것이 중요함



[그림 9] 읍·면 인구 및 농가 인구의 변화 추이

- 이는 농촌지역에서 농업정책이 차지하는 비중이 과거만큼 큰 비중을 차지하지는 않게 된다는 것을 의미함. 공간정책이자 지역정책으로서 농촌정책의 의미가 중요하게 부각될 전망이다
- 또한 지금까지는 도시민의 농촌 지향 수요에 대응하는 정책의 경우 농촌관광 등과 같이 주로 단기적인 체재 위주의 농촌관광개발 정책이 주를 이루었는데, 앞으로는 장기적인 정주를 겨냥한 정책들이 본격적으로 도입될 전망이다
- 복합생활공간 조성이라는 이름 하에 농어업·농어촌특별대책위원회에서 도시민의 농어촌 체재 및 정주 수요에 부응하기 위한 정책 대안을 마련하고자 하는 것이 이를 보여줌
- 도시민 정주를 위한 프로그램 개발, 정주 지원기구 설치, 관련 생활기반 확충 등의 정책 대안을 마련하는 작업이 농특위 주관으로 2005년도부터 본격적으로 진행되고 있음
- 도시민의 농촌 정주 지원과 유도를 위한 여러 가지 정책 대안들이 가시화되고 있는데, 그 일환으로 2006년도에는 농림부에서 「은퇴자마을(Senior Town) 조성 콘테스트」를 개최하고자 계획하고 있음

- 특히 이러한 복합생활공간 조성 정책은 참여정부의 핵심기조인 균형발전정책의 일환으로서 추진되고 있기도 함. 장래 농촌지역은 국토 전체를 놓고 볼 때 전통적인 농업 생산공간으로서의 기능과 더불어 도농교류 생명산업권, 생태건강체험 주말휴양권, 대도시 연계 전원주거권 등의 역할을 갖게 될 것임(송미령·성주인, 2006)



[그림 10] 농촌의 미래상

- 농촌의 경관관리 정책의 중요성이 높아질 전망이다. 도시민의 농촌 체재 및 정주 유도를 위해 핵심적인 과제가 농촌답고 쾌적한 경관을 제공하는 것이기 때문임. 또한 농촌 경관관리는 개성 있는 지역 이미지 창출을 위해서도 중요한 과제임

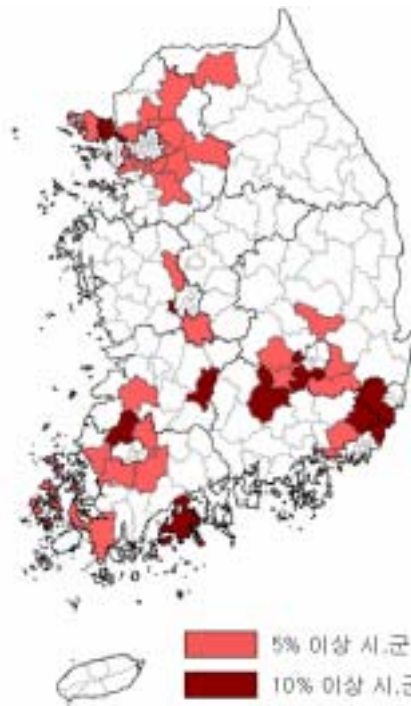
- 이미 2005년도부터 농림부에서 시범사업으로 경관작물 식재에 대해 지원금을 제공하는 경관보전직접지불제 프로그램이 시행 중임. 이러한 경관보전직불제는 작물 재배로 한정되어 그 파급효과가 제한적이라는 점이 한계인데, 경관협약 도입이나 경관기본법 제정 논의가 최근 활발하게 이루어지고 있어 향후 농촌정책에서 경관 관리가 차지하는 몫은 더욱 커질 전망이다
- 특히 앞으로는 지역 차원의 통일된 경관 조성을 위한 경관조례, 경관계획에 대한 필요성도 커질 것이며, 이를 위해서는 지역정책 차원에서 보다 전략적으로 경관관리에 대응해야 할 것임

V. 청양군 농촌 발전 전략

1. 청양군 농촌의 개발 여건

(1) 국토 공간 속에서 청양군의 위상 증대

- 청양군은 충청남도의 지리적 중심으로서의 위치를 가지고 있는데, 앞으로는 공주·연기의 행정중심복합도시(이하 행복도시) 건설에 따라 그 배후 주거공간이자 휴양·여가 공간으로 전국적인 위상을 갖게 될 것임
- 인접한 예산·홍성 일대로 충남도청 이전이 확정됨에 따라 주변 거점도시를 연계하는 청양군의 지리적 강점이 더욱 분명하게 나타날 수 있을 것임
- 참고로 인구이동 통계를 통해 대도시 인구의 농촌 유입 추이를 살펴보면 지금까지 많은 수의 도시민들이 이주하고 있는 지역은 대부분 대도시 근교에 집중되고 있음. 2003년도 주민등록인구 기준으로 서울 등 7대 대도시 전입인구 비율을 시·군별로 집계해보면 그 비율이 높게 나타나는 곳은 대부분 경기도 및 대도시 인접 지역임(그림 9)
- 향후 행복도시 등 주변의 도시개발이 이루어지면, 그러한 배후 전원 주거권으로 청양군이 각광받게 될 것임



[그림 9] 대도시 전입자 비율이 높은 시·군 분포

(2) 충남도 내 으뜸인 자연자원이 지닌 잠재력

- 산림, 계곡 등의 자연자원 면에서 충남의 다른 시·군에 비해 청양군은 큰 강점을 지니고 있음
- 임야 면적이 청양군 전체 면적의 64.8%로서 평야지대가 많은 충남 평균(52.3%)보다 훨씬 높고 생태자연도 1등급 지역이 충남에서 가장 넓은 면적을 차지하는 등 자연 여건 면에서 주변 지역보다 우월함(윤갑식, 2005)
- 이러한 자연조건은 때문지 않은 농촌관광지이자 전원주거지로서 청원군이 인근 지역에 비해 우위에 서도록 할 것임

(3) 지역의 취약한 인구 기반은 해결해야 할 과제

- 자연조건이나 임지 면에서 강점을 지니고 있으나 그것을 지역발전 위한 동력으로 만드는 것은 다른 문제임. 특히 청양군은 인구 과소화와 고령화 등의 문제에서는 다른 어느 농촌지역보다 심

각한 편이며 역량 있는 인재도 부족한 상황

- 전국 단위에서 65세 이상의 고령인구 비율(2000년 기준)을 살펴보면 읍 지역이 9.6%, 면 지역이 18.1%를 기록하고 있는데, 청양군의 경우 그 비율이 23.5%로 전국 평균치를 훨씬 상회함. 특히 면 부만 놓고 볼 때 24.9%로 나타나 연령구조 면에서 초고령사회에 이미 접어들

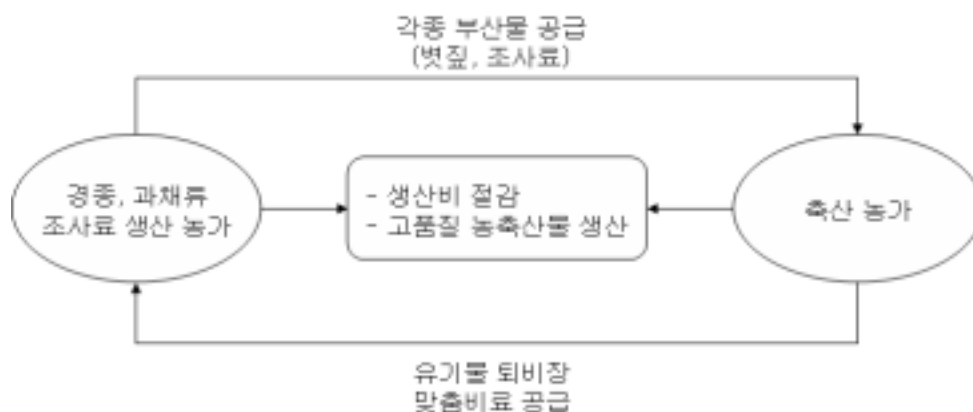
2. 청양군의 농촌개발 전략

1) 장기 비전에 따른 사업 추진을 위한 통합체계

- 각종 농촌개발사업의 파급효과를 높이기 위해서는 무엇보다 중앙 단위에서 각종 농촌개발 관련 사업을 통합적으로 추진할 수 있는 체계를 정비하는 일이 급선무임
- 그러나 이와 별도로 지방자치단체 단위에서도 관련 사업들을 지역의 장기적인 비전에 따라 일관되게 추진할 수 있도록 지역의 통합적인 추진체계를 정비하는 노력이 필요함
- 특히 지역의 장기 비전에 따라 지역 내 다양한 주체들에게 나름의 역할을 부여하고 새로운 활동 영역을 찾는 등 긴 호흡이 필요한 사업들은 그러한 통합적인 추진체계에 바탕을 두어 이루어지는 것이 급선무임. 개성 있는 지역 연출을 위한 정관 정비 등이 그러한 지방의 통합력이 필요한 대표적인 영역임
- 청양군도 이미 신활력사업, 지방소도읍 육성사업, 농촌마을종합개발사업 등 큰 규모의 중앙정부 사업을 유치하여 이를 활용하기에 따라서는 지역 활성화의 발판으로 삼을 수 있음
- 다른 지역 사례를 보면, 서천군의 경우 '어메니티 서천'을 지역의 대표 비전으로 내걸고 군의 주요 시책들을 이러한 개념 하에 진행토록 하고 있음. 전북 장수군의 경우도 농업 지역의 특성을 살

러 지역순환농업의 개념에 입각하여 각종 군의 농촌발전정책을 추진하고 있음

- 특히 장수군의 경우 중앙정부의 각종 지원사업 및 군 자체적인 사업들을 통합적으로 추진하고자 농촌발전기획단을 구성하고 농업인, 지역단체 구성원 등으로 이루어진 사업단을 두어 일관된 군정 추진이 가능한 체계를 마련하고 있음. 장수한우 신활력사업, 장수 사과 클러스터사업, 거점산지유통센터사업, FTA과수지원사업 등에 대해 이러한 농촌발전기획단에서 통합하여 기획하고 추진하는 역할을 담당

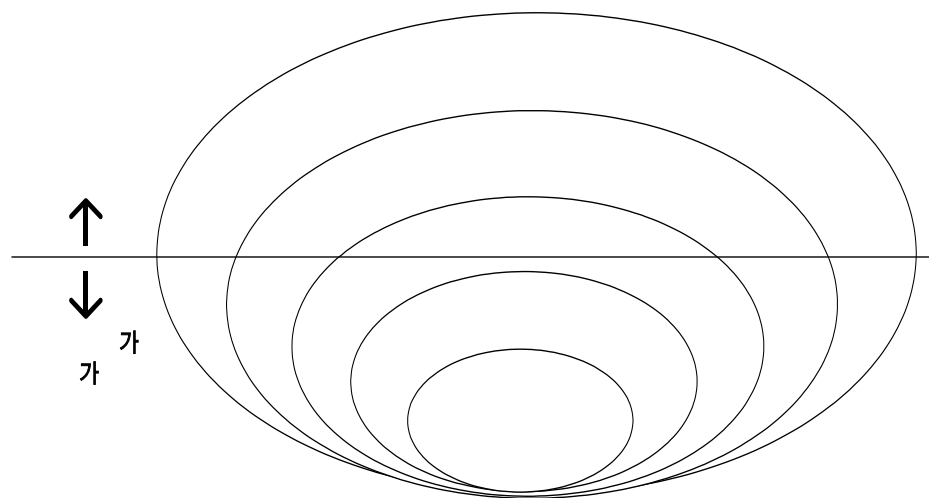


[그림 12] 장수군의 지역순환농업 개념

2) 지역 가꾸기의 원동력은 주민 참여

- 개성 있는 지역 가꾸기를 위해서는 지역의 통합적인 역할과 함께 주민들의 능동적인 참여가 필수적임. 특히 조화롭고 통일된 경관 관리 등의 과제는 몇몇 사람의 주도로 되는 일이 아니라 지역 내 다양한 구성원들의 적극적인 참여와 역할 담당이 필요
- 최근 일본의 경관법 제정 등도 살고 싶은 지역 가꾸기를 위해 오랜 기간 주민운동과 마을 만들기를 거친 경험이 바탕이 됨
- 포도 재배와 가공, 와인 직판, 농촌관광 등의 연계를 통해 지역 활성화 사례로서 유명한 이탈리아 투스카니 지역의 와인루트의 경

우에도 이러한 관련 당사자들의 참여를 통한 집합적인 활동이 중요함을 알려줌. <그림 11>에 나타난 바와 같이 경관의 조성과 문화유산 관리, 와인정보센터 조성 등의 활동은 개별 행위자가 아니라 여러 사람들의 협력과 공동의 노력이 바탕이 되어야 함



[그림 13] 이탈리아 와인루트에서 관광객 체험의 구성요소

3) 유일무이한 지역 고유의 가치가 장소판촉의 바탕

- 잠깐의 유행에 따라 이루어지는 농촌개발은 긴 시야로 보아서는 성공할 수 없음. 특히 농촌을 도시민 등 외부 수요자에 판촉하기 위한 사업들은 지역의 고유 문화에 바탕을 두어야 하는데, 어느 지역에 가도 유사한 복제 문화가 농촌개발의 결과 양산된다면 이는 실패로 귀결될 수밖에 없음
- 예를 들어 단기적으로 방문객을 끄는 효과가 있어 지자체마다 각종 촬영장이나 세트장 유치에 주력하고 있으나, 그것이 장기적인 지역발전으로 이어지지 못하는 것을 전국 각지에서 확인할 수 있음
- 지역 자원의 외부 판촉을 통한 농촌개발에서는 결국 시시각각으로 변화하는 도시민과 방문객의 시장 수요에 어떻게 대응하느냐가 관건임. 따라서 농촌의 현실을 감안할 때 대규모 시설 투자를

통한 관광지 조성은 지속적인 성공을 보장하기에는 지나치게 큰 부담이 됨

- 중요한 것은 시장의 상황 변화에 따라 끊임없이 변화할 수 있는 역량을 지역에서 갖추는 것임. 그것이 바로 지역혁신의 과제라 할 수 있음

4) 외부 수요를 겨냥한 개발만이 전부는 아님

- 최근의 농촌정책에서 농촌관광이나 복합생활공간 조성 등과 같이 지역 외부의 수요에 대응한 사업들이 중요한 비중을 차지하고 있으나 농촌정책의 기본은 역시 지역 주민이 살아가기에 좋은 터전을 만드는 것임
- 외부의 방문객에게 보여주기 위한 경관 가꾸기가 아니라 지역 주민들 스스로가 살고 싶은 농촌을 만들고자 하는 노력이 결실을 맺을 때 그 결과로 관광 활성화 등의 효과도 따라오게 됨
- 일본 나가노현 오부세정에서는 지역의 작은 기업, 농협, 주민이 함께 지역의 전통, 역사, 문화를 보존하기 위한 크고작은 노력들을 하였음. 자신들의 특산물인 밤을 소재로 거리를 꾸미고, 지역전통을 잊지 않기 위한 건물과 장소 보존 활동을 하고, 생활공간인 정원 등을 가꾸는 것이었음. 그 결과 이를 보기 위해 찾아오는 외지인들이 많아져 지역 전체가 조용한 노천박물관처럼 부상하였음(송미령, 2005)



[그림 14] 일본 오부세정의 개방정원 사례

Ⅵ. 결론을 대신하여

- 농촌개발을 통한 지역 활성화를 위해서는 중앙정부의 각종 정책 내용 및 추진 체계의 정비 등의 과제가 요청됨. 다른 한편으로 지방자치단체의 차원에서 보다 통합적이고 전략적인 방향에서 농촌 개발정책이 진행되도록 각종 사업 추진체계를 정비하고 주민들의 역량을 활용하는 노력이 병행되어야 함
- 이를 위해 지역 인력 양성을 위한 교육과 학습 기회 제공 등의 노력이 요구되며, 아울러 지역 외 전문가 등의 네트워크를 활용하거나 때로는 고장을 위해 일할 만한 일꾼들을 농촌으로 유치하는 노력도 필요함
- 지역발전의 비전을 모색하기 위해서는 장기적인 농촌 변화상에 대한 통찰력이 바탕이 되어야 함. 농업 부문의 비중 감소는 분명히 농촌에서 크나큰 도전이 되지만 그와 병행하여 농촌이 갖는 새로운 가치에 대한 관심이 높아지고 있음.
- 그러한 관심이 실제 어느 조건에서 어떤 식으로 현실화될 수 있을 것인지 그리고 그에 따라 지역 여건에 따라 농촌이 실제로 어떠한 변화를 겪을 것인지 등을 전망하는 일은 어느 누구도 한 마디로 답하기 어려운 문제임. 그러나 분명한 것은 앞으로 그러한 변화상을 정확히 진단하고 그에 따라 필요한 대응전략을 적절히 취하는 지역과 그렇지 못한 지역 간에 선명하게 명암이 갈릴 것이라는 점임. 그리고 이러한 미래 진단은 전통적인 농촌정책의 틀에만 머무르지 않는 혁신적인 사고에 바탕을 두어야 함

참 고 문 헌

- 김정연, 2004, “농어촌 지역개발정책 개선방안”, 농특위 제2분과위원회 발표자료.
- 송미령 등, 2004, 『신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2004, “신활력지역 정책의 효율적 추진방안”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』.
- 송미령, 2005, “농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립”, 새국토연구협의회 2005 제3차 포럼 자료집.
- 송미령·김정연, 2004, “지방분권시대 농촌지역개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문.
- 송미령·박주영, 2004, 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인, 2005, “농촌관광의 현실과 비전”, 『농업전망 2005』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인, 2006, “도시민의 농촌지향 수요와 농촌의 미래상”, 『농업전망 2006』, 한국농촌경제연구원.
- 윤갑식, 2005, “청양군의 지역발전 비전과 과제”, 새국토 연구협의회 2005 제3차 포럼 자료집.
- 조원량, 2004, “농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업”, 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표자료.
- 한국농촌경제연구원, 2005, 「지역경영 심포지엄」 자료집.
- Morgan, Kevin and (eds), 2002, Regional Innovation Strategies: Less favored Region, London: Routledges.
- Moseley, Malcolm J., 2003, Rural Development: Principles and Practice, London: SAGE Pub.